

《論説》

# 民主主義への移行における正統性問題

——戦後日本政治における正統性原理の転換について——

森 本 哲 郎

- I 問題の所在
- II ルールとしての民主主義
- III 正統性原理転換の装置…《ガランティズム》
- IV 戦後日本政治における正統性原理の転換——「五五年度制」と「六〇年度制」——
- V まとめ

## I 問題の所在

政治システムの正統性について通説的に言われるのは、業績（とりわけ経済的業績）の良不良が体制の正統性を左右することである。そこでの政治システムを具体的な政治過程の在り方を含むレベルで考えるならば、この説明は妥当であり、すぐれた実証研究がこれを裏付けている〔例えば、田中愛治、1995, 1996〕。しかし、政治システムの個々具体的な態様を超えて、民主主義（自由民主主義）原理それ自体の正統性問題を考えるとき、この図式では説

明し得ない場合が生ずる。とりわけ、この図式に従えば、権威主義体制の崩壊後新たに成立した民主主義体制においては、民主主義原理の定着は期待しがたいことになる。と言うのは、「新しい民主主義体制においては、民主主義原理それ自体の正統性がまだ十分に確保されていない。そのため体制は安定せず、それが業績の達成を阻害する。その結果民主主義の正統性は一層低下する」。このような悪循環の論理になるからである。

しかしながら、歴史的事例を見ると、事態は必ずしもこのように展開していない。例えば、戦後日本の場合である。戦前の権威主義体制が崩壊した後、民主主義体制に移行した日本では、民主主義原理それ自体の正統性は一九五〇年代から国民の間で見られ、一九六〇年代後半には確立したというのが有力な見解である〔cf 森本哲郎、1994〕。他方で、戦後の高度経済成長の成果が実感され始めるのは、一九六〇年代に入ってからである（例えば、この時期から、階層意識調査で「中の下、下」と答える人が顕著に減少する）。だとすれば、戦後の民主主義体制の業績（経済的業績）の影響力は無視できないとしても、それが民主主義原理の正統性を確立する決定的要因だったかどうかは微妙である。本稿は、このような関心に導かれつつ、さしあたり「正統性原理の転換」の条件を考えるために、これまでの研究の整理を通して、いくつかの理論的問題を検討しようというものである。

## II ルールとしての民主主義

まず議論のための手掛かりとして、権威主義体制から民主主義体制への移行が成功するための条件を理論的に考察し、我々に興味深い示唆を与えてくれるジュゼッペ・ディ・パルマ（Giuseppe Di Palma）の所論を検討してみたい。彼は、一九七〇年代の南欧（ギリシャ、スペイン、ポルトガル）での移行の事例および戦後のイタリア政治を具体例としつつ、より一般的な移行過程の理論形成を試みており、戦後日本における上記の問題を考えるうえで、いくつか

のヒントを与えてくれるからである。

以下、ディ・パルマの所論をまず整理紹介しておこう〔以下、とくに注記のない限り Di Palma, 1984 による〕。通説的主張によれば、権威主義体制あるいは全体主義体制の崩壊後に成立した新しい民主主義体制は、その定着に多くの困難を抱えるが、それは民主主義（ここでは、多元的競争的な利害を調停するためのルールのセットと定義される）への忠誠愛着（すなわち民主主義原理の正統性）が容易には形成されないからである。その利害が旧体制に結び付いていた人々の間で怨恨が形成される他に、原理的理由で民主主義（ルールとしての民主主義）に同意しない人々（旧権威主義体制の原理的支持者および「ルールとしての民主主義」を越えた「急進的な民主主義」を要求する人々）が少なからず存在するからである。ディ・パルマは、このような《ルールとしての民主主義》に対して不明確な態度を取る勢力》を「極端派」と呼び、彼が「民主主義勢力」あるいは「穏健派」と呼ぶ《ルールとしての民主主義》に留保なく合意している勢力》と区別する〔cf. Di Palma, 1986, 1990a〕。そして、「ルールとしての民主主義へのコミットメントが、旧体制へのかつての忠誠のために、それほど確実でも無条件でもない、あるいは民主主義勢力にはそのように見える」勢力が右の極端派であり（Di Palma, 1986 はそれらを「懐旧的右翼」と呼ぶ）、他方、「ルールを越え、《内容》によって民主主義を定義する」勢力が左の極端派（極左）である。

以下で示すように、この極端派の動向が民主主義的正統性の確立において鍵となるのだが、新しい民主主義体制の正統性を確立するために、民主主義に対するこのような敵対者を力で抑圧することは、かえって、この新しい体制の民主主義的正統性を一層損なうことになる。通説的主張によれば、この結果、多くの政策領域でイモビリズムが発生し（＝業績の貧困）、それが新しい民主主義体制の正統性をさらに損なうことになるという。

この主張から見れば、西ドイツや日本における新しい民主主義体制の安定的確立は稀なケースであって、それらの

成功は、長期に及ぶ占領という例外的外生的な要因によるものだ、ということになる。これに対してディ・パルマは、「新しい民主主義が正統性の確立に困難を覚えるというのは一般的ではない。業績問題とは切り離して、その正統性は確立できるのだ」と主張して、その根拠を民主主義原理の性質それ自体に求める。すなわち、民主主義とは歴史的に見て、対立する諸勢力間の最終的相互破壊を防ぐための、妥協を与えるルールそのものであり、競争のための取り決めであった。(したがって、競争のルール以外の基本的問題に関しても、あらかじめ合意が存在しなければならぬという次元の問題ではない。)このような民主主義の正統性の確立、言い換えれば、民主主義原理への忠誠あるいは同意を政治体の構成員(ここでは、政党、社会諸集団、国家諸機関など明示的に組織された政治主体を対象とする)から引き出すことは、格別に有利な環境がなくても、政治主体のリーダーシップのありかたによって、困難ではあっても十分に可能なのだ、と論じ、その根拠を検討して行くのである。

正統性の確立を目指す民主主義体制が直面する困難の源泉は、ディ・パルマによれば、ふたつ考えられる。ひとつは旧体制と結び付いていた勢力(利益・組織・忠誠)の存在である。旧独裁体制が倒れて完全な灰燼状態となったところに新しい民主主義体制が成立する、ということとはめったにない以上、<sup>(1)</sup>ふつうは、旧体制と結び付いていた利益・組織・忠誠が完全に消失してしまうことはないからである。旧体制が「全体主義独裁」というより権威主義独裁<sup>(1)</sup>という場合、つまり「既成の構造・制度(軍隊、官僚制、司法制度、経済界等々)に浸透し、それらから選び出すことで支配を行使する独裁の場合」は、一層そうである。民主主義体制の課題は、これら勢力が活動していた旧制度の中の民主主義とは相入れない構造を除去しつつ、民主主義をいかにして受け入れさせるかということになる。

困難のふたつめの源泉は、以前から権威主義独裁に敵対していた勢力の中の左翼部分から発生する。七〇年代の南欧諸国のように、かつて何らかの程度、民主主義を経験した諸国の場合、この経験から左翼が引き出す教訓には一定

の特徴が見られる。それは「制御されない議会主義の行き過ぎ」という面ではなく、「社会的に遅れていて、エリート主義的であり、十分に民主的でなく、権威主義の脅威を前にして動揺し、あるいはすでに存在している権威主義的実践を庇ったり唆したりさえしていた」ということを一面的に強調する傾向がある。この結果、穏健な民主主義勢力は左翼の動向に敏感となり、彼らから民主主義への合意を確保するために、「狭い民主主義」と見えないよう、特段の配慮を行うことを迫られる。

デイ・パルマによれば、この左翼からの挑戦は次の理由で一層重視しなければならない。民主主義への移行が「全体主義独裁の破局的壊滅」の後に生じた結果「どんな形であれ、一切の極端主義への恐怖心、否定的感情」が生み出されたという西ドイツのような例外的ケースを除けば、独裁から民主主義への移行期には、左翼の中でも極左（最大限綱領主義的左翼）の全面的出現が見られるからである。この極左から、新しい民主主義への忠誠を引き出すこと、これが民主主義的リーダーシップの課題となる。

この課題の達成が困難なのは確かだが、民主主義には、その潜在的な敵対勢力にとってさえ魅力的にみえる特徴がある。それは、民主主義が妥協のシステムであり、参加を拒まず、固定的な勝者と敗者、完璧な勝者と敗者を生まない、終わりのないシステムだということだ。民主主義という妥協システムは、各参加者が、どのような頻度で、どの程度、勝ったり負けたりするかを正確にまえもって保証しないし、できないのだ。「この妥協は、結果についてのものではなく……、規範、手続き、制度についての妥協なのである」。

このルールとしての民主主義への合意形成（民主主義的正統性の確立）に当たっての先に述べたふたつの困難の源泉について、さらに論を進めよう。ひとつめの、旧体制の利害関係勢力のうち、新しい民主主義にとって、その忠誠の確保が不可欠の勢力が二つある。ひとつは「ビジネス」（デイ・パルマの用語では「資本家」）であり、もうひとつ

は国家機関（軍、官僚制）である。まず、資本主義を前提とする以上、資本の再生産に対する合意が不可欠である。そのためには「資本の蓄積・投資能力を大きく妨げるように設計された民主主義再建政策、あるいはもつとよくないことだが、独裁の到来と運営において資本家を実際に果たしたあるいは果たしたとされる階級的役割のゆえに集団的に彼らを処罰するように設計された再建政策は避けること」[p.176.]が必要となる。

また旧体制に仕えた国家機関もそのほとんどが民主主義体制でも必要である以上、彼らからの忠誠を確保するため、その内部自治を維持するとともに、「独裁体制が付加した特有の法制の除去あるいは善意からの改革ではなく、国家諸機関構成員を階級として、遡及的に処罰するものだ」と解釈されうるような政策は回避しなければならない」（強調原文）[p.176.]。

困難のふたつめの源泉である左翼からの忠誠の取り付けについて言えば、それを確保するためには、「政党、選挙、議会、労働の諸領域で、左翼に（民主主義的行動の範囲内であるかぎり）充分な行動の余地を保証しなければならぬ」。彼らに、自分たちが公然と相互的に影響を及ぼし得る正当な立場にあると感じるよう配慮しなければならない」[p.176.]。

もちろん、とデイ・パルマは続ける。各アクターが民主主義のルールに合意していても、この「ルールに関する合意は暗黙のうちに「体制の」業績に照らして検証されるのであり、ルールの現実の働きあるいは環境の変化とかかわる理由で、業績が「各アクターそれぞれに」期待した帰結の許容範囲を超えて低落した場合は、時に再交渉が求められることもある」[p.177.]。言い換えれば、ルールに関する合意を創出し維持するということは、「平和的」なものではなく、「対決、緊張、憎悪」が伴うものだということである。だが、ここから正統性の危機が発生するということとは「ありそうもない」。なぜなら、「民主主義ゲームのルールが、主要な社会・国家集団の利害と欲求を互いに保護す

るように設計されているように見える限り、各集団は「政策選択あるいは外部環境によって—その集団にネガティブな影響を与える業績の変動にも適応することができる」からである [p.177.]。

この点をもう少し敷延すれば次のようになる。「政府による政策決定過程を取り巻く紛争は、どの要求が維持されるべきか、どんな決定がなされるべきか、どれが先送りされるべきか、についてだけではなく、この過程がどのように運営されるべきか、政府内外の競技者はどんな役割を担うべきか、敗者はどのような象徴的あるいは有形の副賞を受けるべきか、についての紛争である。言い換えれば、この過程の帰結（決定）を当事者が評価するとき、要求がさしあたり満たされたかどうかにのみ照らして評価するのではなく、相互的なまた将来的な得失を、より距離を置いて、確率論的に、そしてより包括的に計算して評価する」わけだ [pp.183-184.]。この計算での基準は、「個々の要求充足」ではなく、「決定における相互の公平」である。こうして政府は、「ルールに関する合意の存在によって、決定を行う上でのある程度の余裕と選択をもつことが可能となっている」のである [cf. Di Palma, 1977, ch.1.]。

したがって、新しい民主主義において、業績問題が正統性の危機の支配的な原因となることは決して一般的ではない、ということが分かる。もちろん、そのようなケースもないではない。このようなシナリオが進行するかどうかは、とりわけ「政治的に組織された左翼およびそれと市民社会との関係」のいかんにかかっている。つまり「最大限主義的左翼が旧体制の諸要素を追放することに熱心になり、おそらく移行過程を支配さえて、資本の再生産能力および国家の秩序と自己統治の必要を脅かし、これに対してブルジョア諸セクターあるいはそれ以上に国家諸セクターが自分たちの力とヘゲモニーに確信が持てず、それゆえ抑圧とは無縁ではなくて、『コントラゴルピズモ (contragolpismo)』をもって対応する」 [p.178.]。このようなケースでは、新しい民主主義は「正統性の危機」に直面するであろう。このシナリオでの左翼（極左）は、民主主義を「競争ゲームを遂行するための手法、制度的装置」としてで

はなく、「社会的に進んだ、民衆に目を向けた」ラディカルな政策という「内容」によって定義するわけである。

しかし、シナリオがこのように極限まで進行することは、少なくとも独裁体制以前にある程度の民主主義経験を持っていた諸国では、実際にはまれである、とデイ・パルマは言う。そこでの左翼は、結局、「《コントロールビズモ》」の恐れを理解し、自分たちの将来の役割を危うくせずに、あるいはそのことを考えて、より慎重に行動できる左翼」なのであり、言い換えれば、当初は極端派であってもやがてラベルはともかく事実上は極端派であることをやめた左翼になるのである。

実際、デイ・パルマが念頭においている七〇年代南欧三カ国において、左翼も含めた諸アクターが、結局、ルールとしての民主主義（民主主義的妥協）を受け入れるに至ったのは、権威主義独裁崩壊後の再民主化にあたって、長い歴史的伝統をもった一連の諸制度を民主主義のために再利用できたためであった。すなわち、一つ目として、独裁に仕えていた国家諸制度（軍、官僚制、司法制度など）が本来的に持つ「法的専門的自律性」への指向を民主主義体制も保証し得たことにより、それらの忠誠を取り付けることが可能になった。二つ目に、ふたつの基軸的社会集団——ブルジョワジー（ビジネス）と労働者階級——が復帰できる政党の伝統があり、独裁の下でも、この伝統は消滅していなかった（また労働組合や教会世俗組織の伝統も消えなかった）。「そして、これらの伝統が一旦復活したならば、これら社会集団の『本来的本能的な』体制親和性がどうなのかなど、ほとんど問題ではなくなってしまう。かわりにはるかに重要になるのは、高度に競争的な政治アリーナにおいて、各社会集団の政党政治空間を維持し堅固にすることであった。こうして、これら諸国の諸制度と社会集団は、それぞれ自分たち自身の自律と社会的存在の領域を保持しつつ、共存に向かうことを余儀なくされた」というわけである [pp. 179-180.]。

こうして、「確信からではなく不可抗力でそれに参加するに至った人々でさえ、一度この『民主主義』ゲームと共存



しはじめると、自分たちの「このゲームに参加するという」決定が思いのほか美味であったことがわかる」ということなのだ。

### III 正統性原理転換の装置…《ガラランティズモ》

前節で強調したように、新しい民主主義の正統性の確立（民主主義ゲームへの合意形成）において、カギとなるのが、極端派（前節で述べたように、左右を問わず、ルールとしての民主主義に対して不明確な態度をとる勢力を指す）からの合意調達である。そこで、本節では、この問題についてもう少し議論を展開してみたい（以下、とくに注記のない限り、Di Palma, 1986 による）。

まず右の極端派（懐旧的右翼）について考えてみよう。民主主義勢力が懐旧的右翼から民主主義への合意調達を図る際に問題となるのは、彼らが求める「代償」の扱いである。「懐旧的勢力には旧体制で中心的役割をもっていた諸制度（典型例は、君主制、軍、教会）が含まれている」結果、彼らは、時に、「勝ち負けの確率的で不確実なシェアや、また諸制度へのアクセスの競争」（これが民主主義妥協の核心である）を求めることを越えて、彼らの制度的役割の一部を確実な条件で直接に保持することを要求するかもしれない。しかし、「ある点を越えると、このような要求は新しい体制を、一種の指導された民主主義、すなわち結果を集団的に独占することを許す政治市場」にしてしまう。

左の極端派については次のような問題が生ずる。極左が民主主義妥協を受け入れ、また懐旧的右翼に対してもこの妥協を成り立たせない程の厳しい態度は取らないとしても、彼らは、「期待と比べたときの民主主義への移行の現実の成果」「すなわち業績」に対して批判的スタンスを取り続ける」だろうし、また「下層階級にとってより公正な勝ち負けの配分を妨げる」という理由を含めて、制度的《連続性（continismo）》を非難し続けるであろう。この点で極左

は民主主義左翼を「懐旧的勢力に対する寛大さについて民主主義左翼自身が留保している場合には一層」、共通の政治行動に引き寄せることもありうるのだ。

問題はさらに展開する。「極左が懐旧的右翼に対して不信を示し」、「《連続性》に対する抵抗を見せれば」、「懐旧的右翼は、彼らの制度的役割の一部を維持するということを超えて要求をエスカレートさせることで対抗するのはほぼ確実である」。彼らは極左に対する制約措置（「諸制度に対して競争してアクセスできる権利」の制約）を要求するかもしれない。（例えば、「極左には容易く満たせないようなイデオロギー的組織的基準にもとづく政党認可制度」、あるいは、「政党と労働組合の結び付きの切断、労働組合そのものへの統制、交渉と争議行為に対する制限」など）。あるいはまた、このような極左への特別措置を求めないときでも、懐旧的右翼は、（極左に有利に働くように見える）「制度的保証に対する不信感」（したがって民主主義妥協への不信感）を強めるかもしれない。そして民主主義右翼を引き寄せようとするかもしれない。

このような条件の中で、民主主義リーダーシップの課題は、「民主主義妥協の形成にあたって」極端派に受け入れさせた犠牲はそのまま維持しつつも、彼ら極端派がなんらかの改革された形で生き残る能力をそれ以上制限しないような、より包括的で排他的でない戦略を選択する」ということになる。そして、この戦略は、制度的《ガランティズモ (garantismo)》を民主主義妥協の中心におくことによって、典型的になされる。このようにディ・パルマは論ずる。もともと戦後イタリア政治研究から引き出された、この《ガランティズモ》という概念がディ・パルマの議論のキー概念なのである。

《ガランティズモ》の目的は、開かれた政治市場を作り出すという明確な意図をもつての協調である。この過程とそこから出てくる憲法装置への最大限のアクセス、すなわち強められた議会主義、比例代表制、反対派を保護する手

続きの保証といった仕組みによるアクセスは、諸勢力が互いに生き残ることをある程度可能にし、そのことによって次のような目標を達成するであろう。まず、極端派を体制内化できる。管理された政治市場と開かれた政治市場の間の選択を迫られたと仮定したとき、極端派にはためらいの、あるいは選択の余地はほとんどない」[Di Palma, 1990a, pp. 177-178.]。彼らには管理された政治市場を制御できる確信がもてないからだ。こうして「《ガランティズモ》は、極端派が自分たちの排他的な解決策を実現できない結果、次善の策として擁護するようになるものとして実現されるであろう」[Di Palma, 1990a]。(もともと「《ガランティズモ》が、どの極端派も保護する、つまりそれぞれの極端派と反対に位置する極端派をも保護する」以上、それぞれの極端派が民主主義的妥協の現状を批判するのは止められないけれども。)

しかし同時に、「《ガランティズモ》が政治システムの統治能力に対していくつかの重大なコストをもたらすことをディ・パルマは強調することを忘れない。彼は言う。《ガランティズモ》においては「強調は市場の競争性に置かれ、その産出能力には置かれない」。さらに、「《ガランティズモ》の基軸をなす「民主主義政党に対しては、どちらかの極端派の方向、すなわち、一方からは『過剰な』民主化と非難される方向、あるいは他方からは『不十分な』民主化と非難される方向に大きく傾斜していると解釈されそうな制度選択とか政策改革にはコミットメントしないようにさせる誘因が働く」[pp. 190-191.]。

しかも、極端派にとって「他に残された選択肢がなくなり、結局、民主主義政党が厳格に《ガランティズモ》を守れることを強く主張する（あるいは、先頭を切って《ガランティズモ》を要求しさえする）のは、つまるところ、極端派自身だということになるゆえ、一層このようになる」。この結果、「民主主義政党が、民主主義者としてのその独自性「民主主義的差異性」を確保することによって、繰り返し政権に就いたとしても、彼らが率いるのはかなり限定的

な政府ということになり、……政府としての彼らは、狭い範囲の政策しか実行できないのである」[p.191.]。

《ガランティズモ》という左右の極端派を含む、この広範囲な協調の公分母は「最小限のもの、要するに、共存するという公分母である」。そして、《ガランティズモ》における統治能力に対する制約は、この「共存する」という点でのみの一致から出てくるものである。この共存の特徴をなすのは「極端派と民主主義政党自身にとって非常に重要なトレードオフであろう。つまり一方では、軍を含めた国家装置における継続性（部分的に改革はされるが）であり、他方では十分に発展した政党システムの周りに展開する強められた議会主義である。国家装置の継続性（ここにはおそらく、必ずしもというわけではないが、君主制のような表象制度の維持も含まれる）は、まず第一に、懐旧的右翼にとって直接的に重要な国民和解の一側面と見られねばならない」[p.192.]。

この国家装置の《継続性》に対して、新しい政党システムが対抗するのだが、ここで統治能力の問題が発生する。なぜなら、ここでの政党システムは先にも触れたように、「政治市場へのアクセスをできるだけ開かれたものにし、独占状態を阻止するように設計される」からである（比例選挙制、議会中心主義）。そして憲法上の努力は、《ガランティズモ》の中心としての政党を基礎とした議会主義の実行に焦点がおかれ、「政策の立案と執行の構造としての旧来の国家を新しい政党にいかに関与させるか」という問題には、ほとんど憲法上の注意は払われない」ということになる。

このような《ガランティズモ》が統治能力に課する制約は次のようなものになろう。「まず第一に、それは、政府が野党に対して持つ一時的な政治市場での優位にさえ水を差す。こうなるのは、議会のルールが、選挙で選ばれた多数派がどれほど安定的であつても、それが議会と政府の政策に対しておよぼす支配力を公式に制約するためである。だが、これよりもはるかに大きな理由がある。それは、多数派のこれ以外のどんな行動も、集団的な憲法上の取り決め

と民主主義の再生産能力「民主主義への合意の継続」についての厳格な条件に対する侵害だとして野党に非難されるであろうという理由である。第二に、政府は国家装置との調整を失うであろう。国家装置の継続性と民主主義的統治に対する潜在的な無関心の問題は、新しい政党システムによって軽減されるものと考えられているからだ」[p.193.]。以上が、ディ・パルマの議論の核心である「南欧諸国の事例については、また次を参照：Di Palma, 1980a, 1980b, 1990a.」。次節では、この示唆を踏まえて、戦後日本における正統性原理の転換の問題を考えてみたい。

繰り返しになるが、ルールとしての民主主義の正統性確立のカギは、左右の極端派（懐旧的右翼、極左）からの合意の調達である。したがって、戦後西ドイツのように、「政治的極端派」[左右とも]が最初から弱く、また政治的に資格喪失しており、それゆえ簡単に無視しうる場合」には、民主主義の正統性確立という問題は生じない。これに對して、戦後日本の場合には、ここで定義される意味での「懐旧的右翼」と「極左」は、戦後政治のある時期まで重要な勢力であった。したがって、戦後日本における民主主義の正統性確立は、まさしく、これら極端派からどのように合意を調達するかという、ディ・パルマの議論の枠組みに合致する問題だと言えるわけである。

#### IV 戦後日本政治における「正統性原理の転換」——「五五年体制」と「六〇年体制」——

先の「九三年政変」が意味するのは、まず第一に「五五年体制」の崩壊である。これが一般的な認識であり、最新の政治学会年報の特集『五五年体制の崩壊』はこれを受けたものであろう「日本政治学会、1996」。ところが、すでに二〇年前の一九七七年度の年報のテーマもまた『五五年体制の形成と崩壊』であった。（政治学会という単一の人格があるわけではないが擬人法的に語れば）政治学会の認識では、五五年体制は二度崩壊したことになるわけだ。もちろんこうなるのは、「五五年体制とは何か」についての認識が政治学会の中でも一致していなかったためであるが〔cf.

山口定、1985、佐藤誠三郎、1997、岩井奉信、1996、このような概念の多義性をもつ問題点を北岡伸一はつとに次のように指摘していた「北岡伸一、1985」。「五五年体制の意味を不用意に拡大したり、あるいはその枠組みに固執しすぎることは様々な問題があるように思われる。第一に、五五年以後に生じた変化が過小評価される……。第二に、このことと関連するが、五五年以前（たとえば四七年憲法制定以後、あるいは五一年講和以後）の政治と五五年以後六〇年以前の政治の連続性が過小評価される」[pp. 28-29]。北岡は、限定的意味内容を付された当初の「五五年体制」概念（狭義の五五年体制）がもっていた分析手段としての有効性を認めた上で、「六〇年頃から顕著になり、今日ますますその度合いを強めている」最大の特徴は「私益政治」の発展だとして、それを狭義の五五年体制から区別する意味で、「六〇年体制」と名付けた。それをどのように呼ぶかは別として、広義の五五年体制の大きな時期区分を六〇年に求めるのは他の政治学者の間でも一致しているし、政治の中味の変化についても、北岡の主張とほぼ一致している「たとえば、京極純一、1969、1986、伊藤光利、1988、三宅一郎、1985、渡辺治、1994、加茂利男、1994、宮崎隆次、1995、岩井奉信、1996」。北岡の主張の特徴は、それを大胆に「六〇年体制」と呼び、「五五年体制」とは区別されるべきひとつの「体制」として捉えようとしたところにある。<sup>(3)</sup>そして、結論先取的に言えば、本稿も北岡とは別の観点からではあるが（正統性原理の転換という観点）、六〇年以降をひとつの「体制」として概念化することに賛成なのである。

まず、六〇年以前と以後の日本政治の特徴をここでもう一度整理しておこう。上にあげた業績の中で最も新しい岩井奉信の整理を借用すれば「岩井、1996、pp. 69-70、」

「第一の段階は、……五五年体制の原点である自民党対社会党の二大政党が対立する構図である。それは両党の原理的なイデオロギー対立の構図、……具体的には、経済体制については、『資本主義』対『社会主義』、外交政策につ

いては、「親米」対「反米」、そして戦後改革の評価としては、「改憲」対「護憲」という、いわば自社両党の結党の理念が明確に対立軸を構成した体制の構図である。「両者のイデオロギー的主張の違いは明らかであり、現実の勢力差や選挙戦のあり方は別にして、両党に対する選択は、そのまま体制の選択として理解することが可能である」<sup>(4)</sup>。

「第二段階は……、「保守」対「革新」という六〇年代の構図である。……自民党単独政権の長期化が確実になるにつれ、社会党が自らを「批判勢力」として位置づけ、政権獲得を事実上放棄したこと、……六〇年安保以降、高度経済成長の実現により資本主義の経済体制に対する支持が定着し、経済体制に代表される一九五五年における原初的なイデオロギー対立の意味が低下してきた。自民党は……現状を肯定的に捉える「保守」と表現され、社会党と共産党は……現状に批判的な「革新」と表現されるようになっていった」。

「第三の段階は主に一九七〇年代に進行する「与党」対「野党」という対立構図である。この時期、野党の多党化とすべての政党の中道化が進行する。……自社両党、さらには共産党までもが相対的にその政策的主張を中道化させていったために政党間のイデオロギー的、政策的差異はほとんどなくな「り」……、「保守」や「革新」といったレッテルも実質的には意味をなさなくなった。そして現実としての自民党単独政権だけが継続する中で、残された二分論的な構図も「与党」か「野党」かという政権に対する「立場」にもとづくものだけになっていった」。

筆者としては、第二段階と第三段階は一括しておきたいと考えるが、その点をさておけば、六〇年を大きな時期区分とすることの意味が過不足なく明らかにされていると言えよう。すなわち、「対決の体制」としての「五五年体制」と区別される「合意の体制」としての「六〇年体制」という意味付けである。そして、この体制は、以下のような理由で、前節で見た《ガランティズム》の体制として理解できるであろう。

まず、その最大の功績は、「懐旧的勢力」(自民党「右派」)および「極左勢力」(社会党左派と共産党)から、ルー

ルとしての民主主義への事実上の合意を取り付け、民主主義原理の正統性を最終的に確立したことである。言い換えれば、戦後日本における正統性原理の転換は、『ガランティズム』としての「六〇年体制」によって完成されたのである。この『ガランティズム』体制を特徴づける制度配置は、ひとつには、M・モチヅキが提示し有力な支持を得ている「ヴェスコシティ仮説」が強調した、国会における野党の影響力の公式非公式の保証であり（そのある種「進化した」形が「国対政治」である）〔村松岐夫、1981、岩井奉信、1988〕、ひとつは、中選挙区制であった。この選挙制度は、しばしば準比例代表制とも言われるように、少数政党にも一定の勢力を保証する選挙制度であった。

この反面、ディ・パルマが指摘している『ガランティズム』のコストもまた「六〇年体制」には発生した。基本的に「中道的」な政権党Ⅱ自民党「保守本流」は、「一方からは」過剰な「民主化と非難される方向、あるいは他方からは」不十分な「民主化と非難される方向に大きく傾斜していると解釈されそうな制度選択とか政策改革にはコミットメントしないように」行動しがちとなる。積極的な政策革新ではなく、既存路線の枠内での量の拡大によって、「合意の体制」の維持をはかろうと行動する。（元）「極端派」的野党もまたこの中に組み込まれて行く。

政権党Ⅱ自民党側から見れば、「岸の」後の自民党総裁たちは、党内外におけるコンセンサスを重視するようになった。党内においては派閥均衡人事を中心とする派閥政治が發展し、野党に対しては、憲法や安保といった対決的争点や対決的姿勢を避けるようになった。一九五〇年代後半にしばしば起こった与野党の激突に代わって、国対政治が登場することになる。……安保改定における岸の遺産と教訓が、自民党長期政権を可能とした。……しかしその長期政権は、憲法改正を含む日本の根本的な再建という岸の目標に、決して取り組もうとはしなかった〔北岡、1995, p. 96〕ということになり、他方、元極端派野党から見れば、「社会党の利益政治への対応は、基本的により多くの成長、より多くの国庫負担、より多くの弱者への（自分の支持層たる農民や労働者へも）配慮を要求するものであった。



限られたパイを分配する発想がないため総花的であり、これを政権獲得手段として活用する発想も乏しかった」[宮崎、1995, p.155.]とこういことになる。

現在の政治行政システムの再編混乱劇は、このような《ガランティズモ》のコストを日本政治システムが負担し切れなくなったことの反映である。こうして、《ガランティズモ》としての「六〇年体制」の耐用期限は切れてしまったわけだが、しかし、このゆえをもつて、それが戦後日本において果たした重要な意義を忘れてはならない。実に、この「六〇年体制」のゆえにこそ、戦後日本政治における「正統性原理の転換」(主要アクターによる民主主義への同意)は、なされえたのであった。その意味で(そして、以下の理由で)さしあたりこの意味でのみ、「五五年体制」と区別される「六〇年体制」という概念設定は有効だと考えたい。

最後に、このような主張は、「正統性」を含む政治における象徴(イデオロギー)の次元に焦点を置くとき、一九六〇年が戦後政治の重要な区分点と考えられるということであるが、他方、「利益政治」を含む政治の物的(政治経済学的)次元に焦点を置けば、六〇年を挟んで五〇年代後半と六〇年代以降の連続性が(五〇年代に「利益政治」の基礎過程が準備されていたという意味で)重視されることになり、一九五五年はその政治的枠組み(升味準之輔の用語では「高度経済成長の《促成体系》」を作ったという意味で、やはり重要な区分点となる[cf. 加茂利男、1994、大嶽秀夫、1996b]。この二つの次元をどのように整合させて、戦後政治体制の統一的イメージを形成するかは、今後の筆者の課題としたい。

## V ま と め

最後に、本稿の内容を簡単に要約し、あわせて比較政治学上の示唆を提示しておきたい。

政治体制の正統性について通説的に言われてきたのは、業績（とりわけ経済的業績）の良不良が体制の正統性を左右することである。これに対して本稿は、権威主義あるいは全体主義独裁からの移行過程における「民主主義の正統性の確立」（民主主義原理の定着）は、体制の業績の問題とはさしあたり無関係であり、民主主義原理の性質自体から、政治主体のリーダーシップのあり方によって正統性の確立は十分可能だと主張した。ただし、議論の範囲は、「国民の意識」レベルではなく、明確に組織された政治主体（政党や国家机关など）の具体的行動レベルでの議論に限定している。また、ここでいう民主主義とは「自由で公正な競争を保証するルールの体系」としての民主主義である。

この点について非常に示唆を与えるものとして本稿で検討したが、七〇年代南欧諸国と戦後イタリアを念頭において「移行過程と民主主義原理の定着」について一般的な議論を展開したジュゼッペ・ディ・パルマの一連の論稿である。彼の議論の要点を要約すれば、①民主主義原理定着のためのリーダーシップの課題は、左右の「極端派」からの合意調達である。②この合意調達を可能にするのは次の要因である。(a)オープンでエンドレスなゲームとしての民主主義原理の性質、(b)歴史的諸制度の再利用の可能性である。③極端派からの合意調達の装置（制度配置）をイタリア国法学の用語を転用して、『ガランティズモ』と呼ぶ。それは、極端派を含む諸勢力の共存を可能にし、特定の勢力による制度の独占を排除するための協調の制度である（例えば、比例代表制、野党を保護する手続的保証）。④体制の統治能力にとって『ガランティズモ』はコストを伴う。いずれか一方の極端派から非難されそうな政策イノベーションを回避するためである。

これが、ディ・パルマの議論の要だが、それを踏まえて戦後日本の政治体制を考えると次のような捉え方が可能になるのではないか。まず第一に、「五五年度体制」の第二期あるいは「六〇年度体制」は『ガランティズモ』の体制と性格

づけることができる（「対決の体制」としての初期五五年体制から「合意の体制」としての六〇年体制へ）。そして、六〇年体制の最大の功績のひとつは、中道的勢力（保守本流）が支えるガランティズモ体制によって、左右の極端派から民主主義原理への合意を調達し得たこと（体制の民主主義的正統性を確立したこと）にある。<sup>(5)</sup> 他方そのコストは政策イノベーションではなく、量の拡大による妥協の政治に終始したことであった。だが、このコストは民主主義への正統性原理の転換を成し遂げるために必要なコストであった。

最後に、日本の戦後政治体制を正統性原理の転換という視点から考えるときには、しばしばなされる旧西ドイツとの比較は効果的ではない。それは、ドイツでは全体主義独裁の壊滅の結果、左右を問わず一切の極端主義への全面的な否定感情が生み出され、その結果、極端派からの合意調達というこでの課題はほとんど存在しなかったからである。その点で言えば、イタリアはじめ南欧諸国との比較がより有効ではないだろうか。またフランス第四共和制を以上の枠組みでどう捉えるかについては、魅力的なテーマだが、今後の検討課題としたい。

# 【注】

\*引用文献については、本文中で「著者、出版年」だけを表記している。書誌的事項については本稿末尾を参照されたい。また煩瑣を避けるため、比較的長い直接的引用に限って、引用頁を示していることもお断りしておきたい。

(1) なお、旧体制の灰燼状態のうえに新しい民主主義体制が成立したという例外的ケースに近いのは、歴史上全体主義独裁というに最もふさわしい体制の崩壊の後に再民主化された西ドイツだけであろう。ディ・パルマは、戦後日本もこのケースだと言いたいようだが、日本の一九四〇年以降の戦時体制はこでいう権威主義独裁にむしろ近い。例えば次の指摘。「翼賛会も翼政」「翼賛政治会」も翼壮「翼賛壮年団」も、戦時動員体系の主軸ではなかった。主軸をなしたのは、内務省行政体系と伝統的名望家層である。名望家社会は、工業化と都市化によって動揺しつつあったが、なお社会的動員力は残っていたし、これに代わ

りうる動員力は存在しなかった。そして、これと接合して地方行政体系を運営して来た内務省に挑戦しようような動員体系はありえなかった」[升味準之輔、1988, p. 301, cf. 宮崎隆次、1990]。その意味で、ディ・パルマが念頭に置いている七〇年代南欧のケースとの比較が有意義であろう。ディ・パルマも後の著作では、この点での日本とドイツの相違を指摘し、イタリアとの近接性を示唆している (Di Palma, 1990b, pp. 48, 214-215.)。

- (2) この点で、戦後の西ドイツと日本では再民主化の初期条件が違った。大嶽秀夫の次の指摘はこの点で示唆的である。「ナチズムが大衆動員によって「大衆」の支持を受けつつ政権を獲得したという「事実」は、シューマハー「SPDの初代党首」やその支持者たちにとって重大な教訓となった……。こうして大衆運動への不信は、アデナウアーのような保守党指導者ばかりでなく、社会民主主義者の多くに共有され、戦後西ドイツにおけるひとつの重要なコンセンサスを形成した（日本社会党の創設者や戦後派社会主義者の多くには、「大衆」をロマン化し、大衆運動や世論に一定の距離を取ろうとする姿勢が全く見られず、したがって元来保守的な意味あいをもつ「ブルジョア民主主義」への確信がなかったことと対照的である。ファシズム体験の質の違いと言うべきであろう）」[大嶽秀夫、1996a, pp. 180-181.]。

- (3) 北岡が八〇年代初期に作った「六〇年体制」という用語は、最近になって別の論者によっても明示的に使われ始めている「例えば、加茂利男、1994」。

- (4) そもそも、「五五年体制」という名称と概念の源流と言われる升味準之輔が強調したように、五五年体制は当初は「対決の体制」として形成されたのであった[升味準之輔、1969、森本哲郎、1996]。

- (5) 戦後日本の民主主義体制にとって「極端派」とくに「左の極端派」は本場に「脅威」だったのかという疑問がある（ここでいう民主主義とはもちろん「自由民主主義」つまりマルクス主義がいうところのいわゆる「ブルジョワ民主主義」である）。とくに自由民主主義体制が、「左の極端派」からの合意調達に成功した（したがってなら「脅威」ではない）今日の目からはそういう疑問も当然出てくるであろう。例えば、練達の政治ジャーナリストの証言としてよく参照される、どちらかと言えば「進歩派」に属する三人の座談会でも次のように語られている[後藤・内田・石川、1982, pp. 117-118.]。〔石川〕二五年前はいまと違って、左からの脅威ということがよく話題に出ますが、本当にあったのでしょうか。……当時、「保守合同を促進した人々は」実際にそれほど脅威を感じていたのでしょうか。／（後藤）あのかとき共産党議員というのは川上貫一さんともう一人、二人だけですね。共産党が非合法で地下にもぐっている。……そういう状況の中で左翼といっても何を指すのか、実際そうい

う危機感があつたとは、僕にはあんまり思えない。それよりはむしろ、大衆運動に基地闘争とか、大したことじゃなかったけれども一種の武装闘争的なものがあつた。こつちの方が心理的には影響があつたと思いますね。／＼しかし、議会勢力としての左翼がこわいから保守合同をして数を集めるといふようなのは口実であつて、本当の脅威はなかつたと思う。(内田) 四九年の総選挙で共産党が三五人出る。／＼しかし、その後、共産党は朝鮮戦争から地下にもぐつて、代わつて出てくるのが左派社会党ですよね。……それに保守が対抗するという意識はあつたが、何か非常に危険な左翼、という感じはもつていなかったと思いますね」(傍点筆者)。

要するに、共産党と左派社会党という「左の極端派」は(主観的意識の次元だが)「脅威」ではなかつたというのがこの座談会の趣旨である。だが、発言をよく見れば、議会政治勢力としては「脅威」ではなかつた(そう感じられていなかった)といふことを述べているに過ぎず、議会外勢力を含めて考えれば、左翼は「脅威」と感じられていなかったわけではないことは、この座談会でも示唆されている(引用の傍点部)。そして、本稿のように、民主主義への合意調達という問題を考える場合、議会レベルよりも、議会外レベル(労働運動、その他大衆運動、知的権威……)での動向がむしろ決定的に重要なのである。そう考えれば、例えば、武装闘争路線を公然と取つていた共産党が、議員はほとんどいない、しかし非常に大きな知的権威を保持していたという一九五〇年代の状況は、知的権威は全く低落したが、選挙での支持は多いという二五年後の状況よりも、むしろ「脅威」ではなかつたのか。また例えば一九五〇年代は、一九六〇年以降には想像もつかないことだが、基幹産業の民間大企業でも急進的労働運動が勢力を保持し、激しい労働争議が繰り返された時代ではなかつただろうか。この意味で先の座談会の視野は「院内政治」に限定されているわけである。

# 【引用文献】

- ・ Giuseppe Di Palma, 1977, *Surviving without Governing: The Italian Parties in Parliament*, Univ. of California Press.
- ・ Id., 1980a, "The Available State: Problems of Reform", in P. Lange & S. Tarrow, eds., *Italy in Transition*, Frank Cass.
- ・ Id., 1980b, "Founding Coalitions in Southern Europe: Legitimacy and Hegemony", *Government and Opposition*, Vol. 15, No. 2.
- ・ Id., 1984, "Government Performance: An Issue and Three Cases in Search of Theory", *West European Politics*, Vol. 7, No.

2 (april).

- ・Id., 1986, "Party Government and Democratic Reproducibility: The Dilemma of New Democracies", in F.G. Castles & R. Wildenmann, eds., *The Future of Party Government*, Vol. 1, *Visions and Realities of Party Government*, de Gruyter.
- ・Id., 1990a, "Establishing Party Dominance: It Ain't Easy", in T. J. Pempel, ed., *Uncommon Democracies*, Cornell Univ. Press.
- ・Id., 1990b, *To Craft Democracies: An Essay on Democratic Transitions*, University of California Press.
- ・伊藤光利 1988 「日本の政治——戦後政治のアジェンダ——」川端・的場編『現代政治』法律文化社。
- ・岩井奉信 1988 『立法過程』東京大学出版会。
- ・岩井奉信 1996 「五五年体制の崩壊とマスメディア」『年報政治学一九九六・五五年体制の崩壊』岩波書店。
- ・大嶽秀夫 1996a 『戦後日本のイデオロギー対立』三一書房。
- ・大嶽秀夫 1996b 「一九五五年の政治体制」論』『UP』九六年八月(二八六)号。
- ・加茂利男 1994 「現代日本型政治システムの成立」坂野他編『シリーズ日本近現代史4』東京大学出版会。
- ・北岡伸一 1985 「包括政党の合理化」神島二郎編『現代日本の政治構造』法律文化社。
- ・北岡伸一 1995 『自民党』読売新聞社。
- ・京極純一 1969 『現代民主政と政治学』岩波書店。
- ・京極純一 1986 『日本人と政治』東京大学出版会。
- ・後藤基夫 内田健三 石川真澄 1982 『戦後保守政治の軌跡』岩波書店。
- ・佐藤誠三郎 1997 「新・一党優位制の開幕」『中央公論』九七年四月号。
- ・田中愛治 1995 「五五年体制の崩壊とシステムサポートの継続」『レビューアサン・一七号』木鐸社。
- ・田中愛治 1996 「国民意識における五五年体制の変容と崩壊」『年報政治学一九九六・五五年体制の崩壊』岩波書店。
- ・日本政治学会 1996 『年報政治学一九九六・五五年体制の崩壊』岩波書店。
- ・三宅一郎 1985 「世論と市民の政治参加」三宅、山口他『日本政治の座標』有斐閣。
- ・村松岐夫 1985 「政策過程」三宅、山口他『日本政治の座標』有斐閣。

- ・森本哲郎、1994、「一党優位と正統性」『レヴァイアサン・臨増号・特集「一党優位制の崩壊？」』木鐸社。
- ・森本哲郎、1996、「政治における、理念の運命」『奈良法学会雑誌』八卷二号。
- ・升味準之輔、1969、『現代日本の政治体制』岩波書店。
- ・升味準之輔、1988、『日本政治史3』東京大学出版会。
- ・宮崎隆次、1990、『日本政治史におけるいくつかの概念』『千葉大学法学論集』五卷一号。
- ・宮崎隆次、1995、『時代区分論としての戦後史』『日本史研究』四〇〇号。
- ・山口定、1985、『戦後日本の政治体制と政治過程』三宅・山口他『日本政治の座標』有斐閣。
- ・渡辺治、1994、『保守合同と自由民主党の結成』坂野他編『シリーズ日本近現代史4』東京大学出版会。

〔付記〕本稿は、日本選挙学会一九九七年度大会（九七年五月一七—一八日、於相山女学園大学）の分科会（理論部会）「政治的レジティマシーと選挙」に提出した報告論文（ディスカッションペーパー）に、当日の議論を踏まえて若干の加筆を行ったものである。また日仏政治学会第一七回研究会（五月二四日、於関西大学）でも同趣旨の報告をさせていただき、議論する機会を得ることができた。加筆に際しては、そこでの議論もあわせて念頭に置いた。それぞれの機会に報告の場を提供してくださった方々および議論に参加してくださった方々に深く謝意を表したい。